



Munich Personal RePEc Archive

Legal regulation of the social and solidarity economics and its influence on the employment

Andriyana Andreeva

University of Economics – Varna

2019

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/92478/>

MPRA Paper No. 92478, posted 8 March 2019 18:34 UTC

ПРАВНА РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НА СОЦИАЛНАТА И СОЛИДАРНА ИКОНОМИКА И ВЛИЯНИЕТО Й ВЪРХУ ЗАЕТОСТТА.

*Доц. д-р Андрияна Андреева
Икономически университет –Варна*

LEGAL REGULATION OF THE SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMICS AND ITS INFLUENCE ON THE EMPLOYMENT

*Assoc. Prof. Andriyana Andreeva, PhD
University of Economics – Varna*

Резюме

В настоящият доклад се изследва правната регламентация на социалната и солидарна икономика в България и влиянието ѝ върху заетостта. За извършване на правния анализ са ползвани законодателни решения предвидени в Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика. На база извършеното изследване се правят изводи и обобщения.

Ключови думи: социална и солидарна икономика; принципи на социалната икономика; заетост.

Abstract

The present report examines the legal regulation of the social and solidarity economics in Bulgaria and its influence on the employment. For performance of the legal analysis are used legislative solutions, provided for in the Act on the enterprises of the social and solidarity economics. Based on the examination the author makes conclusions and summaries.

Key words: social and solidarity economics; principle of social economics; employment.

Въведение

Развитието на сектора на социалната икономика е водещ политически приоритет за Европейският съюз (ЕС). Това се явява в отговор на процеси, които засягат с отрицателен знак страните членки

и са свързани с несигурност и рискове на пазара на труда, бедност в различни измерения в конкретните държави, криза със заетостта и др. Развитието на социалната икономика е последвано и с конкретни законодателни решения на държавите членки. Всяка от тях в зависимост от политическата воля, развитието на икономиката си и готовност на обществото за повече солидарност, демократичност и включващо участие на заинтересованите страни, в по-ранен или по-късен етап приема норми на национално ниво. През последните седем години множество европейски държави са дали приоритет на въпросите касаещи социалната икономика и са въвели в националните си законодателства нужната регулация. Такива специални закони на национално ниво са приети в Испания (2011 г.), Гърция (2011 и 2016 г.), Португалия (2013 г.), Франция (2014 г.), Румъния (2016 г.), Унгария (2018 г.). Някои от страните са използвали по-различен подход, въвеждайки регламентация на регионално ниво, като например Белгия (Валония, Брюксел, Фландрия) и Испания (Галисия). Решението за избор на местна или национална регулация е изцяло избор на държавата отчитайки формата на устройство, развитието на регионите и обществената готовност за регламентиране на социалната икономика. Съгласно актове и документи на ЕС¹ и документи на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, приносът на социалните предприятия е значим по отно-

¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Social Business Initiative Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation. Brussels, 25.10.2011 COM (2011) 682 final; A Map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Executive summary, report submitted by ICF Consulting Services, EK, 31 October 2014; Social economy and social entrepreneurship - Social Europe guide - Volume 4 (29/04/2013); РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 346/2013 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 17 април 2013 година относно европейски фондове за социално предприемачество; РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1296/2013 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 11 декември 2013 година относно Програма на Европейския съюз за заетост и социални иновации („EaSI“); Директива на Европейския парламент и Съвета от 26.02.2014 г. относно обществените поръчки; Policy Brief on Social Entrepreneurship Entrepreneurial Activities in Europe, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

шение на подобряването на достъпа до заетост, придобиване или усъвършенстване на професионалната квалификация, повишаване на жизнения стандарт на хора от уязвими групи, социално включване и самостоятелен начин на живот, устойчиво регионално развитие, екология и др.²

България стартира този процес с приемането на редица актове на държавни институции: от Министерски съвет (МС) на Националната концепция за социална икономика³, Решение № 151 на МС от 15.03.2018 г. за приемане на План за действие по социална икономика 2018 - 2019 г., както и редица други нормативни и управленски актове. Във връзка с изпълнението на Управленската програма на МС, както и Програмата и целите на Българското председателство на Съвета на Европейския съюз, екип на МТСП разработи проект на Закон за предприятията от социалната и солидарна икономика (ЗПССИ), приет от НС Обн., ДВ, бр. 91 от 2.11.2018 г., в сила от 2.05.2019 г.. Към настоящия момент в Република България нямаше единна цялостна нормативно или по друг начин устроена система от правила, свързана и съобразена със социалната и солидарна икономика, както и с условията, организацията и реда, при които социалните предприятия функционират и си взаимодействат с държавата и общините⁴. Именно по тази причина беше наложително приемането на законова уредба. С тази законова рамка се цели да се урегулират обществени отношения, които вече се развиват в страната, но са разпокъсани, ненормирани и това пречи за постигане целите на социалната икономика. Наред с това се синхронизира материята с европейското законодателство, като се даде възможност на социалните предприятия в България да се възползват от достиженията на актове на ЕС: 1) Регламент (ЕС) № 1296/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно Програма на Европейския съюз за заетост и

² Вж. Доклад за цялостната предварителна оценка на въздействието на законопроект на Министерския съвет на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика, С. окт.2017- март 2018, с. 8.

³ Протоколно решение №13/04.04.2012 г.

⁴ Вж. Мотиви към проекта на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика.

социални иновации („EaSI“) и за изменение на Решение № 283/2010/ЕС за създаване на Европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване; 2) Регламент (ЕС) № 346/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 година относно европейски фондове за социално предприемачество; 3) Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки⁵.

Предвид гореизложеното избраната за изследване проблематика е безспорно актуална, защото от една страна е назряла обществена потребност от регулиране на процесите, а от друга изследването им на теоретично ниво само би подпомогнало правилното приложение на нормите след тяхното влизане в сила.

Цел на настоящия доклад е да се изведат някои основни понятия предвидени в националното ни законодателство и да се изследва влиянието на социалната и солидарна икономика върху заетостта. Анализът се базира на законодателни решения предвидени в ЗПССИ и сравнителни аспекти с чуждестранен опит. На база извършеният анализ се правят изводи и обобщения.

За реализиране на посочената цел авторът извеждат **няколко основни задачи**: 1. Изясняване на основни понятия от ЗПССИ и влиянието на социалната и солидарна икономика върху заетостта; 2. Изводи и обобщения с практическа насоченост по приложението на нормите.

За осъществяването на поставените цели авторът използват комплексно традиционните методи в правните изследвания - правно-догматичен метод, сравнителноправен със законодателни решения в други страни.

Докладът е част от монографично изследване посветено на правните аспекти на социалната икономика. Материалът е съобразен с нормативната уредба към 9.11.2018г.

Изложение

Ситуацията на пазара на труда в Европа е усложнена от редица фактори- предизвикателствата на новото цифрово общество, проце-

⁵ Вж. Мотиви към проекта на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика.

сите на глобализация, демографската криза в стария континент са само част от факторите влияещи върху икономическото развитие, а в частност и върху пазара на труда в ЕС. С оглед създаване на гаранции за конкурентоспособност на европейската икономика институциите на ЕС предприемат комплексни действия от една страна за осигуряване на качество и нужната квалификация на човешките ресурси, а от друга системите за социална защита да бъдат по-адекватни на потребностите и по-стабилни.

Важна стъпка в тази посока е подписването на Институционалната прокламация от Гьотеборг за изграждане на Европейски стълб на социални права (ЕССП). Целта на документа е да се постигне оптимален баланс между икономическото и социално измерение. По този начин да се създаде по-голяма сигурност у европейските граждани за тяхната социална сигурност и респективно за трудовата им ангажираност на пазара на труда.⁶

Европейската социална икономика е с изключителна значимост, както за гражданите на ЕС с оглед постигане на целите с пряка социална насоченост, така и за икономиката. Общ преглед на статистическите резултати от изследване проведено от Европейски икономически и социален комитет „Развитие на социалната икономика в Европейския съюз през последните години“ показва, че Европейската социална икономика осигурява:

- Платена заетост на над 13,6 милиона души в Европа;
- Около 6,3 от работещото население на ЕС – 28 страни;
- Заетост на над 19,1 милиона души от работната сила, включително платени и неплатени;
- Повече от 82,8 милиона доброволци, което се равнява на 5,5 милиона работници на пълен работен ден;
- Повече от 232 милиона членове на кооперации, взаимопомогателни дружества и други подобни организации;

⁶ В този смисъл е и Становище на Икономически и социален съвет на тема: „Европейският стълб на социалните права и ролята на организираното гражданско общество“ от 12 март 2018 г.

➤ Над 2,8 милиона организации и предприятия.⁷

В отделните страни членки влиянието на социалната икономика върху заетостта е различно, което зависи от комплексни фактори, както на национално ниво, така и международни. В развити страни, като Белгия, Италия, Люксембург, Франция и Нидерландия заетостта в социалната икономика е между 9 и 10% от работещото население. В страни членки на ЕС, като Словения, Румъния, Малта, Литва, Хърватия, Кипър, Словакия сектора на социалната икономика все още е с нисък дял на заетостта, а именно под 2% от активното население.

Дейността осъществявана от сдруженията, фондациите и другите подобни форми явяващи се субекти на социалната икономика (на ниво ЕС) се определят, като нейно основно ядро. Измерени по отношение на заетостта те формират 66% от заетостта в този социален сектор.⁸

За постигането на целите със социална насоченост и реализиране на ЕССП се изискват усилия, както на ниво ЕС, така и от страна на държавите членки. Според съвместният доклад за заетостта - 2018г., България, заедно с Гърция, Румъния и Италия са четирите страни с най-негативни позиции по таблицата със социални показатели. За страната ни най-рискови се явяват резултатите от показателите квинтилно съотношение на доходите⁹, в риск от бедност и социално изключване; младежи, невключени в заетост, образование или обучение; участие в активни политики по заетостта; възнаграждение на наетите лица за един час отработено време; въздействие на социалните трансфери върху намаляването на бедността; равнище на цифрови умения.

В тази нелека ситуация отговорност на българските институции е предприемане на мерки за регулиране на процесите свързани с осигуряването на заетост на лица от уязвимите групи и развитието

⁷ Вж. изследване проведено от Европейски икономически и социален комитет „Развитие на социалната икономика в Европейския съюз през последните години“, с. 24, www.eesc.europa.eu

⁸ Вж. цит изсл. Европейски икономически и социален комитет, с. 25 www.eesc.europa.eu

⁹ Коефициент S80/S20основен индикатор за подоходното неравенство в рамките на ЕС, който представлява отношението между доходите на най-богатите 20% и доходите на най-бедните 20% от населението.

на социалната икономика, посредством създаването на специална законова рамка.

В България нормативната регламентация на социалната и солидарна икономика е предвидена посредством нарочен нормативен акт, а именно ЗПССИ. В контекста на поставената цел на доклада за проследяване въздействието на правната регулация на социалната икономика върху заетостта ще бъдат представени основните моменти от закона, пряко обвързани със заетостта.

На първо място в разпоредбата на чл. 2 от ЗПССИ е заложена целта на закона, а именно „Развитието на социалната и солидарна икономика, като стопански отрасъл със специални правила с оглед: 1. Подобряване достъпа до заетост и обучения за придобиване на професионална квалификация с цел повишаване жизнения стандарт на хора от уязвимите групи;“. Обвързаността на социалната икономика със заетостта е поставена от законодателя на първо място в нормата, което следва да покаже значимостта ѝ за обществото.

В нормата на чл. 5 са регламентирани субектите на социалната и солидарна икономика, а именно кооперациите, юридическите лица с нестопанска цел и социалните предприятия. Сред тях съгласно ал. 2 за основен субект са определени социалните предприятия. С цел максимална прецизност в регулацията законодателят е дефинирал в нормата на чл. 5, ал. 3 легалното определение според което, „социално предприятие е това, което независимо от организационно-правната му форма има за предмет на дейност производството на стоки и/или извършване на услуги, съчетавайки икономически резултати със социални цели, постигайки измерима, положителна социална добавена стойност и управлявайки се прозрачно и с висока информираност на работниците“. На практика, в рамките на предприемаческия модел социалното предприятие се явява посредник между уязвимите лица и пазара (Благойчева, 2013)¹⁰. Социалните предприятия осъществяват своята дейност, като част от средно

¹⁰ Благойчева, Хр. (2013). Социалното в социалното предприятие, Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция „Социалните науки и глобализацията“, Икономически университет – Варна, 11 октомври 2013 г., с. 260-269.

списъчния брой на персонала са хора от уязвими групи и/или като печалбата преимуществено се разходва за осъществяване на социална дейност и/или социална цел съгласно учредителния му акт или устав.

Чрез осигуряване заетост на уязвимите групи в обществото социалната икономика спомага за обединяване на икономическия и социалния ресурс за преодоляване на социалната изолация и води до намаляване на риска от бедност и социално изключване, до устойчивост на мерките в сферата на социалната политика¹¹.

В този смисъл ползата за обществото от социалната икономика могат да се обобщят по следния начин. От една страна са социалните ползи, които в този случай са водещи. Те могат да бъдат измерени именно с осигуряване на заетост и включване в пазара на труда на хората в неравностойно положение. Тази интеграция е с положителен знак по множество причини – интеграцията на тези групи лица е обвързана със създаване на социален капитал, с преминаването им от позицията на пасивни консуматори към активни в процеса на труда, както и с облекчаване на осигурителната система от определени групи разходи (Йолова, 2016). Последното се явява и най-сериозният икономически показател за ползите от социалната икономика.

На този етап в България няма натрупани добри практики в приложението на нормите регулиращи предприятията на социалната и солидарна икономика, предвид късното приемане на националната рамка. Но в страната има някои традиции, които могат да бъдат отнесени към този сектор и съответно да послужат, като основа за развитието на социалната икономика. С оглед реалното и положително развитие на сектора следва да се преодолеят някои пречки свързани с липсата на подкрепяща среда и негативизма на част от населението спрямо някои от групите лица от уязвимите групи (напр. лица страдащи от различни зависимости или лица изтърпели наказание лишаване от свобода и др.) (Ковачева, 2017).

¹¹ Национална концепция за социална икономика, Министерство на труда и социалната политика, София 2011, с.13

Заклучение

Нормативната регламентация на предприятията на социалната и солидарна икономика е един изключително значим акт, с който страната ни официализира развитието на социалната икономика у нас.

Този специфичен стопански отрасъл се нуждае от специални правила и те са уредени в нормите на ЗПССИ. В него законодателят е заложил цел за подобряване на достъпа до заетост и обучения за придобиване или усъвършенстване на професионалната квалификация с цел повишаване на жизнения стандарт на хора от уязвимите групи; създаване на условия за оказване на подкрепа на лицата от уязвимите групи за социално включване и самостоятелен начин на живот; намаляване на социалното неравенство и устойчиво териториално развитие.

Социалната икономика обаче се нуждае не само законово уреждане, но и последващо насърчаване от страна, както на държавата, така и на структурите на гражданското общество, защото неговата роля е определяща за социалното ни сближаване и достигане нивото на другите страни –членки на ЕС, за разкриването на нови работни места, за изграждането и консолидирането на европейски стълб на социалните права.

За ефикасност на политиките свързани с развитието на социалната икономика е от важно значение не само навременното законова уреждане , но и последващи действия за успешното развитие на сектора.

Все още в българското общество липсва осведоменост и разбиране на понятието социална и солидарна икономика, социално предприятие и др. Това следва да бъде във фокуса на внимание както от страна на държавата, която да предприеме нужните действия за популяризирането им, така и на академичните среди които на база на задълбочени изследвания на отделни аспекти и изучавайки добрия опит и практики да подпомогнат приемането на целите на социалната икономика от обществото.

Използвана литература

1. **Благойчева, Хр.** (2013). Социалното в социалното предприятие, Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция „Социалните науки и глобализацията“, Икономически университет – Варна, 11 октомври 2013 г., с. 260-269.
2. **Йолова, Г.** (2016). За социалната роля на осигуряването. *Сборник доклади Правната наука и бизнесът – заедно за устойчиво развитие на икономиката*, Наука и икономика, ИУ – Варна, с.181-182.
3. **Ковачева, Г.** (2017). Някои ефекти от стигматизацията на правонарушителите върху цената на престъпността. *Ролята на правото в съвременната икономика. Сборник доклади от национална научна кръгла маса. Изд. „Наука и икономика“, ИУ – Варна*, с.169.

За контакти:

Доц. д-р Андрияна Андреева
Икономически университет – Варна
a.andreeva@ue-varna.bg